

Étienne Le Roy, Alain Karsenty, Alain Bertrand

La sécurisation foncière en Afrique

Pour une gestion viable des ressources renouvelables



KARTHALA

II. LA « THÉORIE FONCIÈRE » DE LA PENSÉE ÉCONOMIQUE : DES PHYSIOCRATES À LA NOUVELLE ÉCONOMIE INSTITUTIONNELLE...

Les physiocrates considéraient que la propriété privée du sol apparaissait automatiquement dès lors que les terres agricoles se raréfiaient sous l'effet de l'augmentation de la population. Dans leur esprit, l'accès aux terres de culture était libre ¹³ tant que celles-ci restaient abondantes :

« Mais les terres commencent à se peupler et à être de plus en plus défrichées. Les meilleures terres, avec le temps, sont entièrement occupées... Puis, enfin, toutes les parcelles ont trouvé un propriétaire et ceux qui n'ont pas pu acquérir une propriété n'ont pas d'autres ressources que d'échanger le travail de leurs mains... » Turgot (*Réflexions sur la formation et la distribution des richesses*).

Ester Boserup critiqua cette vision simpliste des choses en notant par ailleurs :

« Tous les systèmes de tenure du sol qui ont existé avant que n'apparaisse celui de la propriété privée semblent avoir eu une caractéristique en commun : certaines familles appartenant à une tribu ou caste donnée ont un droit reconnu d'exploitation du sol dans un territoire dont les autres familles se trouvent exclues. Les terres "libres" disparaissent déjà avant que l'on soit arrivé au stade de l'agriculture ! » E. Boserup. ¹⁴

Pour E. Boserup, la dynamique de la tenure du sol est déterminée avant tout par les changements apportés aux méthodes de culture. Ces derniers découlent de l'augmentation de la pression démographique. Elle souligne la distinction entre un droit général et inaliénable de cultiver, conféré par l'appartenance au groupe, et un droit particulier de cultiver une parcelle précise de terre, droit qui s'éteint avec une longue jachère.

« Mais les choses changeront avec l'accroissement de la population car les bonnes terres se feront quelque peu rares. Les cultivateurs, alors,

13. Cité par E. Boserup, *Évolution agraire et pression démographique*, Flammarion, 1970.

14. *Op. cit.*, p. 136.

désireront peut-être cultiver à nouveau une certaine parcelle avant que la durée normale de la jachère ne soit écoulée. Il arrivera ainsi qu'une famille s'attache à une pièce de terre qu'elle connaît déjà pour l'avoir cultivée, car il deviendra difficile de trouver ailleurs d'autres terres aussi bonnes qui ne soient pas déjà exploitées par une autre famille. Autrement dit, les membres de la tribu vont devenir conscients – et jaloux – de leurs droits particuliers sur certaines parcelles qu'ils se hâteront de remettre en culture de peur de se trouver déchés de leurs droits par désuétude » (p. 137).

Ce mouvement conduit à la propriété privée qui se caractérise par la possibilité d'aliéner sa terre en dehors du lignage. Cette transition vers une meilleure sécurité de droits spécifiques apporte de meilleures conditions pour l'intensification de la production par le travail et l'investissement. Mais E. Boserup souligne les rapports ambigus que la propriété privée et la sécurité foncière entretiennent parfois :

« Dans les communautés de ce genre [où coexistent divers types hybrides de tenure du sol, du fait notamment de contacts suivis avec les Européens ou de croissance très rapide de la population], chaque nouveau pas vers la propriété privée du sol est de nature à affaiblir la sécurité de la tenure des terres plutôt qu'à la renforcer, et la conséquence la plus évidente en est une grande quantité de litiges » (p. 161).

Pour K. Cleaver, (Banque mondiale), si l'analyse de Boserup est globalement pertinente, l'automatisme des ajustements est parfois douteuse¹⁵. En considérant le cas spécifique de l'Afrique, il considère qu'un décalage s'est produit entre une croissance démographique trop rapide qui a entraîné une contraction des jachères et la dégradation des sols, sans que l'innovation et l'investissement ne soient suffisants pour compenser cette dégradation. Cette évolution est associée à deux facteurs, les migrations rurales et la « nationalisation » de la terre, qui ont contribué à générer une situation tendant à « l'accès libre », alors que « les systèmes fonciers traditionnels africains offraient une considérable sécurité foncière ». Les conflits de traditions entre autochtones et migrants, l'incapacité de l'État à réguler l'accès à la terre, ont abouti à ce que beaucoup d'espaces sont devenus ouverts à tous vents, ce qui a entraîné l'exploitation minière et

15. Cf. *A strategy to develop agriculture in Sub-Saharan Africa and a focus for the World Bank*, 1993, WB technical paper n° 203, et avec G. Schreiber, *The population, Environment and Agriculture Nexus in Sub-Saharan Africa*, Africa Technical Department, Agriculture and Rural Development Series, WB, n° 1, 1992.

découragé l'investissement. K. Cleaver plaide donc pour un accroissement des pouvoirs des populations locales et pour un renforcement des diverses institutions régulant l'accès à la terre et organisant la gestion des espaces.

Plus récemment, des doutes ont été émis par des experts de la Banque mondiale sur la relation mécanique susceptible d'exister entre individualisation des droits fonciers et investissement ou protection des ressources. J.R. Heath indique qu'une « hypothèse probable serait que la sécurité foncière est une condition nécessaire mais pas suffisante pour l'adoption de mesures destinées à conserver ou augmenter la production » (p. 35). Il ajoute « il n'y a pas de base pour croire qu'un régime de droits fonciers individualisés aurait nécessairement un impact plus positif en terme d'efficacité économique et, du point de vue de l'équité, les systèmes traditionnels sont potentiellement supérieurs »¹⁶.

Le schéma néo-évolutionniste de la Nouvelle économie institutionnelle (New Institutional Economics) est analysé – et critiqué – par J.Ph. Platteau¹⁷. Il s'agit d'un schéma de généralisation de titres fonciers matérialisant la propriété privée. L'analyse se fonde sur la notion-clé de l'économie institutionnelle que constituent les coûts de transaction et suppose que l'innovation institutionnelle est une réponse à la montée de ces coûts engendrés par des conflits croissants.

- Quand la terre devient un « bien » rare, les incertitudes sur le contenu des droits traditionnels tendent à s'aggraver et les tendances à l'appropriation individuelle se développent. Ceci entraîne la généralisation des conflits coûteux socialement, mais la perspective de disposer d'un bien à la valeur décuplée justifie les coûts de transaction pour les individus.

- Cette généralisation entraîne une incitation accrue à l'investissement dans la mesure où les propriétaires sont sûrs de pouvoir bénéficier des fruits de celui-ci.

- Simultanément, la distribution de titres permet aux ruraux de bénéficier de l'accès au crédit bancaire pour financer ces investissements.

- Dans l'esprit des défenseurs de cette théorie, la rareté de la terre implique une intensification des pratiques agricoles qui suppose des investissements accrus.

- L'État intervient avec une innovation institutionnelle : la création et la généralisation des titres de propriété.

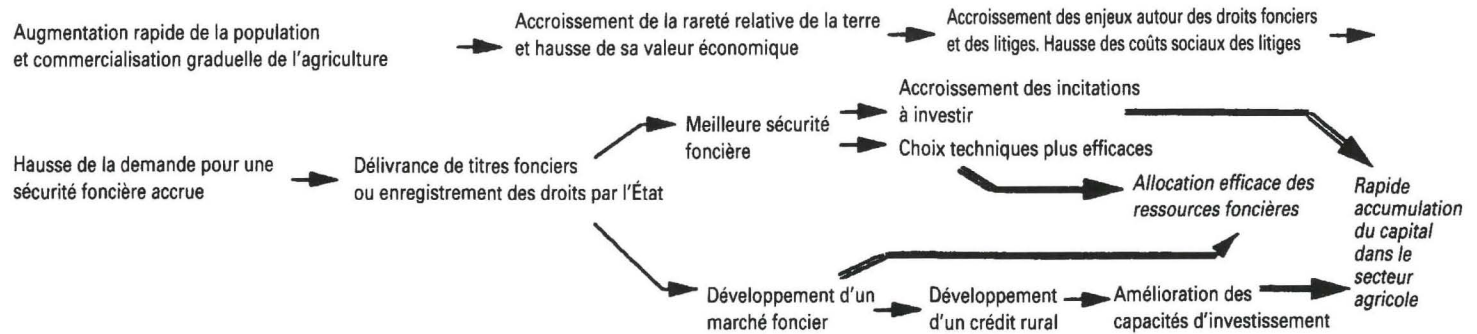
Quand on sait qu'en Afrique francophone, plus d'un siècle et demi après l'introduction du Code civil, à peine plus de 3 % des anciennes pos-

16. *Land Rights in Côte-d'Ivoire*, World Bank Technical Paper n° 238, 1993.

17. *Formalization and Privatization of Land Rights in SubSaharan Africa : A critique of Current Orthodoxies and Structural Adjustment Programs*, Rome, FAO, 1990.

Figure 1

Théorie des changements induits dans l'évolution des droits fonciers



sessions françaises relevaient du régime de la propriété tel que l'entend l'article 544 du Code civil (Le Roy, 1991), la question qui se pose alors est la suivante : pourquoi cette évolution n'a-t-elle pas été spontanée dans les pays africains du sud du Sahara ?

La propriété étatique est tenue pour responsable de cet état de fait, en empêchant la libre circulation des terres : un système dual se met en place, avec des domaines étatiques et un secteur « traditionnel » continuant à être soumis à la « propriété collective ». Surtout lorsque les structures traditionnelles sont conservées comme relais de la politique étatique.

À la lumière de l'expérience acquise dans les pays africains, des critiques de différents ordres ont été apportées à ce schéma théorique (cf. Platteau, 1990).

- On doit tout d'abord noter l'extrême complexité de la situation réelle et la difficulté de trouver des critères équitables notamment lorsque des droits imbriqués sont revendiqués et que les systèmes traditionnels de circulation de la terre (gages, emprunts, etc.) rendent difficile la détermination du propriétaire. La simultanéité de stratégies individuelles offensives (recherche de titre) et de stratégies de groupe défensives (refus de l'individualisation de la propriété) peut aboutir à des situations conflictuelles (c'est l'exemple de Madagascar où pour se protéger contre les appétits coloniaux des groupes avaient enregistré certains *fokon'olona*, au nom de quelques chefs de famille qui ont tenté par la suite de faire valoir des droits individuels exclusifs).

- La distribution de titres peut générer plus d'insécurité foncière si des fonctionnaires indéliçats profitent du processus pour s'octroyer des terres ou si les relations de clientèle aboutissent à des accaparements abusifs.

- Dans un contexte de rareté foncière, la liberté du marché foncier n'entraînera pas une meilleure affectation de ces facteurs, mais risque d'aboutir à une concentration des terres aux mains de « propriétaires rentiers ». On pourrait parler de phase de patrimonialité. La terre est un élément de prestige social, et permet d'asseoir une légitimité. Elle représente donc socialement beaucoup plus qu'un simple *input*. On peut parler à cet égard de phase de « patrimonialisation ». L'effet pervers d'une libéralisation du marché foncier serait la constitution de ce genre de capital de prestige dans des systèmes où la constitution des réseaux de « clientèle » est indispensable.

- Les enjeux ne seront pas les mêmes pour différentes classes : les plus démunis seront souvent d'ardents défenseurs du maintien des droits collectifs. La « sécurité » veut dire pour ceux-là la garantie de ne pas perdre la terre plus que la possibilité de faire des investissements à long terme.

- Le problème général est que les hypothèses implicites de la théorie évolutionniste reposent sur l'existence d'un système juridique indépendant, capable de garantir les droits de propriété, et de prendre des sanctions contre, par exemple, les débiteurs insolvables. Or c'est là tout le problème de l'État de droit, et de valeurs communes suffisamment partagées dans tous les segments de la société.

D'une manière générale, l'idée développée par Platteau est que si la plupart des États africains ont préféré maintenir un système dualiste, c'est à cause des coûts sociaux qu'ils pressentent et du type de gestion « non conflictuelle » qui les caractérisent. En effet, il ne suffit pas que des institutions (la propriété privée foncière dans ce cas) soient historiquement nécessaires pour que celles-ci émergent spontanément. Une volonté politique est également requise. Pour toutes ces raisons (et au-delà de l'explication technique de l'inadaptation bien réelle du point de vue économico-financier de la procédure d'immatriculation), peu de tentatives véritables ont été menées en Afrique subsaharienne pour généraliser l'institution « propriété privée foncière ».

Alain Karsenty

III. MOBILISATION ET MARCHANDISATION DE LA TERRE ; UNE ESQUISSE THÉORIQUE À PRÉCISER D'UN POINT DE VUE JURIDIQUE

Aborder, avec le langage de l'économie politique, la mobilisation des droits sur la terre, c'est envisager la transformation du statut de la terre en bien marchand et en relation avec les stratégies de développement mises en œuvre en Afrique noire depuis plus de trente ans. C'est une question fondamentale et délicate.

Elle est fondamentale parce que, depuis dix ans, les différentes publications de chercheurs du réseau international sur la question foncière en Afrique noire (RIQFAN), puis de l'Association pour la promotion des recherches et études foncières en Afrique (APREFA) ont montré que la terre était, avec la force de travail, une des rares ressources librement mobilisables par l'État africain.